

жави чи третіх держав; основною метою надання притулку є захист особи від переслідувань з політичних чи інших мотивів; існування ряду обставин (перешкод), за наявності яких право притулку не може бути реалізовано; настання певних юридичних наслідків як для особи, якій надано притулок, так і для держави, що такий притулок надала.

Ключові слова: міжнародне право, права людини, біженці, право притулку, форми притулку.

Резюме

Котляр О. И. Понятие и юридическая природа права убежища.

В статье исследуется право убежища. Определено, что исторически обусловленными формами убежища были религиозное, территориальное и дипломатическое. Основными особенностями института убежища в современном международном праве являются: признание суверенного права государства предоставить убежище иностранцу, который преследуется или может подвергнуться преследованиям со стороны его собственного государства или третьих государств; основной целью предоставления убежища является защита лица от преследований по политическим или иным мотивам; существование ряда обстоятельств (помех), при наличии которых право убежища не может быть реализовано; наступления определенных юридических последствий как для лица, которому предоставлено убежище, так и для государства, такой приют предоставила.

Ключевые слова: международное право, права человека, беженцы, право убежища, формы убежища.

Summary

Kotlyar O. Concept and the legal nature of the right of asylum.

This paper examines the right of asylum. In the article was determined that the historically conditioned form of shelter were religious, territorial and diplomatic. The main features of the institution of asylum in contemporary international law are such peculiarities as: the recognition of the sovereign right of a state to grant asylum to a foreigner that is incurred or may be subjected to persecution by his own state or of third States; the main aim of asylum is to protect individuals from persecution for political or other reasons; the existence of a number of circumstances (obstacles), under which the right of asylum may not be realized; the occurrence of certain legal consequences for a person granted asylum and States that is provided such shelter.

Key words: international law, human rights, refugees, right of asylum, forms of shelter.

УДК 341.17+341.181

С. П. КУБІЄВИЧ

Сергій Петрович Кубієвич, кандидат юридичних наук, доцент Івано-Франківської філії Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

УЧАСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ У ПРОЦЕСІ МИРНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ В КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ МІНСЬКИХ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ

Нині у світлі врегулювання міжнародних конфліктів Організація з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) є однією з найбільш ефективних міжнародних організацій щодо застосування превентивних механізмів вирішення міжнародних кризових ситуацій та конфліктів. Посередництво цієї міжнародної інституції достатньо давно використовується для розв'язання міжнародних конфліктів. З одного боку, запобігання та вирішення конфліктів є однією зі сфер діяльності ОБСЄ, а з іншого, – сприяння та запобігання конфліктам із залученням різноманітних механізмів належить до наявних функцій самої міжнародної організації. Попри сприяння вирішенню питань у військовому вимірі, ОБСЄ проводить низку заходів щодо відновлення відповідних регіонів ескалації конфлікту у гуманітарній площині. Ця міжнародна організація не тільки активно взаємодіє з такими міжнародними структурами як Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Організацією Північноатлантичного договору (далі – НАТО), Радою Європи (далі – РЄ), але головним чином доповнює їх механізми безпеки, що діють у відповідних регіонах.

Досвід участі ОБСЄ у врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі продемонстрував, що вона певною мірою сприяє припиненню збройного протистояння. Однак держави, що постраждали від агресії з боку Російської Федерації (РФ) (Молдова в Придністров'ї, Грузія в Абхазії та Південній Осетії зокрема) втратили контроль над відповідними територіями, а РФ не понесла жодної відповідальності за свої дії. Звісно, що ОБСЄ не відповідальна за це, вона, як і сам механізм посередництва, скоріше використовувались для закріплення рівноваги щодо контролю над територіями, який існував у момент припинення активних бойових дій.

Ситуацію нинішнього українсько-російського збройного конфлікту, з позиції вітчизняних дослідників, а саме відомого вченого-міжнародника О.В. Задорожного, слід розглядати у значно ширшому контексті, оскільки мається на увазі не лише статус окремих частин Луганської та Донецької областей, а про майбутнє

України як держави. Слушним є теза й про те, що Російська Федерація надалі буде використовувати мінський процес для досягнення низки важливих для неї цілей¹.

По-перше, йдеться про цілі, пов'язані із санкціями. Російська Федерація зазнає певних обмежень, що застосовуються до неї міжнародним співтовариством (насамперед економічних, фіскальних) через агресію проти України.

По-друге, режим перемир'я дозволяє РФ уникнути значних втрат серед військових, неминучих у випадку повномасштабних бойових дій та, відповідно, невдоволення власного населення.

По-третьє, продовження перемовин не лише не означає виконання Російською Федерацією досягнутих домовленостей (що вже було продемонстровано впродовж мінського процесу), а й не перешкоджає новим проявам агресії у змісті положень Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» 1974 року².

Крім того, якраз прикладом порушення РФ мінських домовленостей є підтверджені звітом моніторингової місії ОБСЄ в Україні від 22 жовтня 2014 р. порушення режиму перетину українсько-російського кордону. Зокрема, в ньому йшлося про те, що пропускні пункти Гнуково і Донецьк перетинає значна кількість військових в обох напрямках. При цьому спостерігачам від ОБСЄ не було повною мірою забезпечено свободу пересування вздовж лінії кордону, а відтак відстежувати ситуацію вони могли не в повному обсязі. Того ж дня Російська Федерація наклала вето на рішення Постійної ради ОБСЄ щодо розширення мандату моніторингової місії, що в черговий раз підкреслило небажання РФ виконувати положення мінських домовленостей. Відтак, Постійна рада змогла тільки на місяць продовжити роботу наглядової місії, до складу якої входять лише 16 спостерігачів³.

З огляду на вищевказане дії РФ слід кваліфікувати як порушення п. 4 Мінського протоколу від 5 вересня 2014 р., в якому чітко вказано про «забезпечення постійного моніторингу на російсько-українському державному кордоні та верифікації з боку ОБСЄ зі створенням зони безпеки в прикордонних районах України та Російської Федерації»⁴.

По-четверте, досвід переконливо демонструє, що на шляху боротьби проти української державності РФ використовує різноманітні заходи – від військової агресії до впливу на антиукраїнські сили у державних структурах.

Загалом мінські домовленості, при визнанні деяких переваг, сприяють досягненню важливої мети російського керівництва у боротьбі проти України – створенню на її теренах двох псевдодержавних утворень, які без входження до складу Російської Федерації контролюватиме російська влада, а це, у свою чергу підриватиме як соціально-економічний, так і внутрішньополітичний потенціал нашої держави.

Крім того, прагнення РФ використовувати контрольовані російськими військами та бойовиками території відобразилось зокрема в тому, що російська влада та ЗМІ приділяли значну увагу виборам, котрі відбулися на Донбасі в листопаді 2014 р., що спричинило ще більшу дестабілізацію ситуації та ескалацію конфлікту в цьому регіоні. Як наслідок, подібні дії з боку РФ та власне наявний конфлікт дещо ускладнюють інтеграцію України до Європейського союзу та НАТО. Однак досвід подібних сепаратистських анклавів на території Молдови⁵ та Грузії⁶ свідчить про те, що їхнє існування не дає змоги РФ досягнути своєї кінцевої мети – геополітичного контролю над відповідними державами. Втім, враховуючи підписання Грузією та Україною угод про асоціацію з Європейським союзом, дії російської влади дали протилежний ефект та посприяли збільшенню прихильності до інтеграції в західноєвропейській структурі.

Повертаючись до характеристики Мінських угод, до яких входять три ключові документи: Мінський протокол від 5 вересня 2014 р.⁷, Мінський меморандум від 19 вересня 2014 р.⁸ та Комплекс заходів з виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 р.⁹, необхідно звернути увагу на юридичні підстави зобов'язань та власне правила підписання подібного виду договорів. Так, згідно зі ст.ст. 5, 6 та 7 чинного Закону «Про міжнародні договори України»: «Президент України приймає рішення про проведення переговорів і про підписання міжнародних договорів, які укладаються від імені України та затверджує персональний склад делегації чи представника України, а також відповідні директиви; ведення переговорів щодо підготовки тексту або підписання міжнародного договору України здійснюється лише уповноваженими на те особами, при цьому відповідні повноваження щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені України, надаються Президентом України; делегація чи представник України зобов'язані вести переговори та здійснювати інші дії згідно з наданими їм повноваженнями і директивами та подавати звіт про виконання директив».

Як відомо, Мінські угоди були підписані другим Президентом України Л. Кучмою поряд з двома іншими учасниками Тристоронньої контактної групи. Єдиний нормативно-правовий акт щодо повноважень Л. Кучми – це Розпорядження Президента України № 953/2014 від 8 липня 2014 р. «Про уповноваження Л. Кучми на участь у Тристоронній контактній групі з мирного врегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях»¹⁰, яким він уповноважений на громадських засадах «представляти Україну у Тристоронній контактній групі з мирного врегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях» за участю представника України, спеціального представника діючого Голови ОБСЄ Х. Тальявіні та представника РФ – посла Російської Федерації в Україні М. Зурабова. Це Розпорядження жодним чином не містить передбачених Законом норм: а) повноважень, які надаються Президентом України, щодо підготовки або підписання міжнародного договору України; б) затвердження відповідних директив.

Позаяк, Президент України П. Порошенко разом з президентами: РФ – В. Путіним та Франції – Ф. Оландом, а також канцлером ФРН А. Меркель особисто узгоджував текст «Комплексу заходів з виконання Мінських угод» на переговорах у Мінську, що відповідає нормам зазначеного Закону. Однак підписав цей

«документ» не він сам, а знову юридично не уповноважена особа – Л. Кучма. Одночасне підписання главами держав України, Російської Федерації, Франції та Німеччини Декларації «на підтримку» зазначеного Комплексу заходів в правовому відношенні нічого принципово не змінює, як власне і підтримка з боку Ради Безпеки ООН в її резолюції. Крім того, сторонами підписання усіх цих «документів» юридично безпідставно стали і сторонні приватні особи, що представляли самопроголошені ДНР і ЛНР, участь яких взагалі не передбачена у вищезгаданому Розпорядженні.

Таким чином, усі три документи, що відомі як Мінські угоди від вересня 2014 р. та лютого 2015 р., були укладені з порушеннями базових норм законодавства України у сфері міжнародних договорів. Зокрема, з веденням переговорів без затвердження відповідних директив, підготовкою тексту «угод» і їхнім підписанням не уповноваженою для цього особою та участю в переговорах і підписанні «угод» взагалі непередбачених сторонніх осіб.

Тепер слід зосередити увагу на особливостях і формі висловлення згоди представників держав з прийняттям текстом міжнародного договору та розглянути Мінські угоди у правовій площині їх обов'язковості та юридичної сили. Згідно з п. «е» частини другої ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» ратифікації (шляхом прийняття Верховною Радою України закону про ратифікацію) підлягають міжнародні договори України, виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України¹¹. Мінський протокол від 5 вересня 2014 р. передбачав прийняття нових законів України – закону про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей (закон про особливий статус) та закону про недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, які відбулися в окремих районах Донецької та Луганської областей. Що стосується Комплексу заходів від 12 лютого 2015 р., то цей документ містить п. 11 «про проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової конституції, яка передбачає в якості ключового елемента децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, погоджених з представниками районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, зазначених у примітці, до кінця 2015 року». Цілком зрозуміло, що обидві ці «угоди» підлягають ратифікації парламентом України, що відповідно до законодавства України є обов'язковою умовою для згоди України на обов'язковість для неї цих «угод».

Отже, в юридичному сенсі можна говорити про міжнародне зобов'язання України неухильно дотримуватися Мінських угод лише після їхньої ратифікації Верховною Радою України.

Виходячи з повноваження Верховної Ради України відповідно до ст. 85 Конституції України¹² визначити засади зовнішньої держави, парламент ще два роки тому прийняв постанову від 16 квітня 2014 р. № 1217-VII із Заявою Верховної Ради України «Про ініціативу міжнародних переговорів щодо ескалації ситуації навколо України». Зокрема, у п. 3 цієї Заяви Верховна Рада України наголосила, що «предметом міжнародних переговорів не може бути питання, що належать до внутрішньої компетенції України, а саме питання, що стосуються конституційного ладу та адміністративно-територіального устрою України». А п. 4 передбачає, що «у переговорах Україну повинна представляти офіційна повноважна делегація, яка має керуватися цією Заявою та діяти відповідно до затверджених директив згідно із Конституцією України та чинним законодавством»¹³.

Абсолютно очевидно, що були порушені вимоги зазначеної постанови, зокрема межі міжнародних переговорів, встановлені Верховною Радою України у квітні 2014 р. з метою не допустити під час проведення будь-яких переговорів зовнішнього диктату з питань, що порушують суверенітет України.

Що стосується юридичної оцінки дій Президента України, то він не мав жодних повноважень давати згоду на включення у Мінські угоди питання конституційного устрою держави, що знаходиться у виключній компетенції Верховної Ради і народу України.

Розглядаючи відповідність Мінських угод нормам міжнародного права, зокрема ст. 52 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., «договір є неважним (нікчемним), якщо його укладення стало результатом погрози силою або її застосування на порушення принципів міжнародного права, втілених у Статуті Організації Об'єднаних Націй». Верховна Рада України у вищезгаданій постанові, з урахуванням Резолюції 3314 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 р. щодо «Визначення агресії», визнала Російську Федерацію державою-агресором, що підтримує тероризм та блокує діяльність Ради Безпеки ООН, чим ставить під загрозу міжнародний мир і безпеку. Збройна агресія РФ проти України також широко засуджена міжнародним співтовариством, зокрема в резолюціях. Таким чином, згідно зі ст. 52 Віденської конвенції про право міжнародних договорів¹⁴ усі Мінські угоди не мають ніякого юридичного значення, оскільки були укладені під примусом держави шляхом погрози та застосування сили. Наведений правовий аналіз безапелечно свідчить про незаконність та неконституційність Мінських угод в рамках правового поля України, а також про їхню юридичну незначущість відповідно до норм міжнародного права.

Відтак, вище були наведені юридичні докази правової нікчемності Мінських угод. З цього випливає, що ці «угоди» жодним чином не можна називати міжнародними зобов'язаннями України, а відповідно, в жодному випадку їх не варто загалом чи навіть частково імплементувати в Конституцію та законодавство України.

¹ Задорожній О. В. Міжнародне право в міждержавних відносинах України і Російської Федерації, 1991–2014: моногр. / Олександр Вікторович Задорожній; Укр. асоц. міжн. права, Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, Каф. міжнар. права. – К.: К.І.С., 2014. – С. 749.

² United Nations of General Assembly Resolution 3314 (XXIX), 14 December 1974 on the definition of aggression : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimeofaggression.info/documents/6/1974_GA_RES_3314.pdf

³ Russia Continues to Obstruct Expansion of Border Checkpoint Observation Mission / United States Mission to OSCE press-release. – 22.10.2014 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/pc/184891?download=true>

⁴ Протокол о результатах консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию плана Президента Украины П. Порошенко и Президента Российской Федерации В. Путина (Минск, 5 сентября 2014 г. // OSCE official site : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

⁵ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part // Official Journal of the European Union. – L. 260/4. – 30.08.2014.

⁶ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part // Official Journal of the European Union. – L. 261/4. – 30.08.2014.

⁷ Протокол за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України Петра Порошенка та ініціатив Президента Росії Володимира Путіна від 5 вересня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26570262.html>

⁸ Мінський меморандум від 19 вересня 2014 року, підписаний учасниками контактної групи з врегулювання ситуації на сході України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/20/7038395/>

⁹ Комплекс заходів, спрямованих на імплементацію Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058327/>

¹⁰ Про уповноваження Л. Кучми на участь у Тристоронній контактній групі з мирного врегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях : розпорядження Президента України № 953/2014 від 8 липня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9532014-рп-17449>

¹¹ Закон України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 50. – Ст. 540.

¹² Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами та доповненнями (станом на 15 березня 2016 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹³ Про ініціативу міжнародних переговорів щодо ескалації ситуації навколо України : постанова від 16 квітня 2014 року № 1217-VII із Заявою Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 22. – Ст. 866.

¹⁴ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года // Відомості Верховної Ради Української РСР. Офіц. вид. – 1986. – № 17. – Ст. 343.

Резюме

Кубієвич С. П. Участь Організації з безпеки і співробітництва в Європі у процесі мирного врегулювання конфлікту на Донбасі в контексті виконання мінських домовленостей.

У даній статті автором була зроблена спроба з'ясувати особливості участі Організації з безпеки і співробітництва в Європі, головним чином, в процесі врегулювання конфлікту на Донбасі та дати юридичну оцінку Мінським домовленостям 2014–2015 рр. на предмет їх відповідності законодавству України і міжнародному праву.

Ключові слова: Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Організація Об'єднаних Націй, Європейський союз, Рада Європи, НАТО, Мінські угоди, міжнародний договір, ратифікація.

Резюме

Кубієвич С. П. Участие Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в процессе мирного урегулирования конфликта на Донбассе в контексте выполнения Минских соглашений.

В данной статье автор рассматривает особенности участия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в процессе урегулирования конфликта на Донбассе. Сделана оценка Минских соглашений 2014–2015 гг. на предмет их соответствия законодательству Украины и международному праву.

Ключевые слова: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация Объединенных Наций, Европейский Союз, Совет Европы, НАТО, Минские соглашения, международный договор, ратификация.

Summary

Kubiievych S. Participation of the Organization for Security and Cooperation in Europe in a process of peaceful settlement of the conflict in Donbas region in a context of implementation of Minsk agreements.

The author considers some issues of OSCE's participation in a process of peaceful conflict settlement in the Donbas region and also submits an analyses and legal assessment of Minsk agreements on Ukraine's crisis in conformity with Ukraine's Legislation and International Law.

Key words: Organization for Security and Cooperation in Europe, The United Nations, European Union, Council of Europe, NATO, Minsk Agreements, international treaty, ratification.